



¿Puede Anápolis resucitar el proceso de paz?

*Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño **

Tema: El principal logro de la Conferencia de Anápolis, celebrada el pasado 27 de noviembre, fue el compromiso de alcanzar un acuerdo definitivo en torno a la creación de un Estado palestino en el plazo de un año, aunque antes deberán despejarse las incógnitas existentes en torno al futuro de Jerusalén, los asentamientos, los refugiados, el agua, la seguridad y las fronteras.

Resumen: La Conferencia de Anápolis fue anunciada como la muestra de un giro hacia el realismo por parte de la Administración de George W. Bush y un abandono de sus posiciones neoconservadoras. Aun así, la experiencia reciente nos obliga a extremar la cautela. A las ya conocidas dificultades para alcanzar un acuerdo definitivo se ha de sumar la extrema debilidad tanto del israelí Ehud Olmert como del palestino Mahmud Abbas, que deberán vencer las reticencias que despierta el proceso negociador en sus respectivas sociedades. La actitud de la comunidad internacional, que ha dejado en manos de EEUU la gestión del conflicto, ha generado también numerosas suspicacias, no ya sólo por la manifiesta parcialidad de Washington, sino también por su renuencia a desligar el conflicto palestino-israelí de su guerra global contra el terrorismo yihadista.

Análisis: El verano de 2007 estuvo marcado por los choques armados entre las facciones palestinas, que se saldaron con 150 muertes. Tras la conquista de Gaza por Hamas, el presidente de la Autoridad Palestina, Mahmud Abbas, disolvió el Ejecutivo islamista y formó un nuevo Gobierno de emergencia. Pocas semanas después, George W. Bush sorprendió a propios y extraños al afirmar, el 16 de julio, que la solución del conflicto palestino-israelí se convertía en la máxima prioridad de su último año de mandato.

Al presidente norteamericano se le había reprochado con frecuencia su renuencia a involucrarse activamente en la resolución de dicho conflicto y su sistemático alineamiento con las posiciones de los “halcones” israelíes, especialmente durante el período de gobierno de Ariel Sharon. En el repentino viraje del inquilino de la Casa Blanca debió influir, sin duda, el retroceso experimentado por EEUU en Oriente Medio como consecuencia de la torpe gestión de la posguerra iraquí, así como la necesidad de agrupar a los países árabes suníes en una coalición que haga frente a las ambiciones hegemónicas iraníes.

No debe extrañarnos, por lo tanto, que buena parte de los analistas recibieran el anuncio presidencial con suma cautela y lo considerara un mero ejercicio de relaciones públicas para tratar de recuperar el terreno perdido en el curso de los últimos años. También es cierto que hubo quienes dieron carta de credibilidad a este movimiento al interpretar que la difícil coyuntura regional había movido a la Administración norteamericana a reconocer, de manera implícita, que los conflictos mediorientales, tal y como sugiriese en su día el Informe Baker-Hamilton, están intercomunicados y que, por ello, la solución de la crisis iraquí requiere que se aborden el resto de los problemas de la región, incluido el conflicto palestino-israelí.¹

** Profesor titular de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad de Alicante*

¹ James A. Baker III & Lee H. Hamilton, *The Iraq Study Group Report*, 2006, http://www.usip.org/isg/iraq_study_group_report/report/1206/iraq_study_group_report.pdf.

Los preparativos para la reunión de Anápolis no estuvieron exentos de obstáculos. En un principio, la apuesta de la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, por retomar el proceso de paz generó escaso entusiasmo en ciertos sectores de la Administración norteamericana, partidarios de concentrarse en la pacificación de Irak y en la paralización del programa nuclear iraní antes de abrir un nuevo frente: la negociación palestino-israelí. Una buena muestra de dichas dificultades es que, apenas una semana antes de la reunión de Anápolis, todavía no se conocía cuál sería el orden del día, quiénes los invitados y, sobre todo, cuáles las “soluciones imaginativas” que Bush pondría sobre la mesa para impulsar el diálogo.

De hecho, la diplomacia norteamericana se tuvo que emplear a fondo para que los países árabes “moderados” –denominados así por su sintonía con Washington y no por sus credenciales democráticas– acudieran a la reunión, pese al mantenimiento de su rechazo al reconocimiento de Israel mientras no se retire de los territorios que ocupa desde 1967. Buena parte de estos recelaba de las verdaderas intenciones de la Casa Blanca y temía que estuviera más interesada en normalizar las relaciones entre Israel y el mundo árabe que en impulsar un acuerdo definitivo entre palestinos e israelíes. Consciente de dicha posibilidad, Amro Musa, secretario general de la Liga Árabe, advirtió a Washington que “la normalización con Israel no puede ser gratuita” y debía ir precedida del establecimiento de un Estado palestino viable. Finalmente, la Liga Árabe, que había condicionado su presencia a que se invitase a Siria y a que la reunión no se redujera a un mero acto protocolario, envió una nutrida representación (con 16 de sus 22 miembros y con Arabia Saudí a la cabeza).

Luces y sombras de la Declaración de Anápolis

La escenografía de la Conferencia de Anápolis fue la reservada para las grandes ocasiones. Sin llegar a tildar el acontecimiento de histórico, la Casa Blanca se esforzó al máximo en contar con la máxima cobertura internacional. Ante el medio centenar de delegaciones que acudieron a la cita, George W. Bush indicó que dicha reunión era tan sólo el primer paso de un largo camino: “Nuestro propósito en Anápolis no es concluir un acuerdo, sino impulsar las negociaciones entre israelíes y palestinos”.

En su discurso de apertura, el presidente norteamericano hizo guiños tanto a los palestinos como a los israelíes. Si a los primeros les ofreció la congelación de la colonización, el arranque de las negociaciones del estatuto final y la creación de “un Estado independiente, democrático y viable”, a los segundos les prometió el fin del terrorismo y el desmantelamiento de las milicias armadas, así como una normalización de relaciones con el mundo árabe paralela a la paz con los palestinos.

La declaración conjunta, forzada por la presión americana e intencionadamente vaga, es tan interesante por lo que dice como por lo que silencia. El texto arranca con el compromiso de “poner fin al derramamiento de sangre, el sufrimiento y las décadas de conflicto entre nuestros pueblos; iniciar una nueva era de paz sustentada en la libertad, la seguridad, la justicia, la dignidad, el respeto y el reconocimiento mutuo; propagar una cultura de paz y no violencia; y confrontar el terrorismo y la incitación al terrorismo, ya sea cometida por los palestinos o los israelíes”. Asimismo anuncia “la puesta en marcha inmediata de negociaciones bilaterales de buena fe a fin de concluir un tratado de paz que resuelva todos los asuntos pendientes, incluidos todos los asuntos centrales sin excepción” con la intención de alcanzar “la meta de dos Estados, Israel y Palestina, que vivan juntos en paz y seguridad” antes del fin de 2008.

Además de fijar los objetivos, la Declaración de Anápolis también establece el instrumento para alcanzarlos: la Hoja de Ruta. Dicho plan, diseñado en 2003 por el Cuarteto integrado por EEUU, la UE, las Naciones Unidas y Rusia, planteaba a la parte palestina diversas exigencias –fin del terror, reformas administrativas, Estado de derecho, aprobación de una Constitución, limitación de los poderes presidenciales...– como condición para acceder a un Estado independiente, por lo que no pocos consideran que su principal propósito era “ofrecer seguridad y protección a los ocupantes”.²

² Mustafa al-Barguzi, *Al-Hayat*, 3/XII/2007.

La recuperación de dicha propuesta implica que “las partes se comprometen a cumplir de manera inmediata con sus obligaciones respectivas hacia una solución permanente de dos Estados y acuerdan la formación de un mecanismo estadounidense-palestino-israelí, encabezado por EEUU, que hará el seguimiento de su ejecución”.

Probablemente, el mayor logro de la diplomacia norteamericana haya sido que israelíes y palestinos acepten aplicar la Hoja de Ruta en su conjunto en tan sólo un año. De esta manera, el inicio de las negociaciones sobre el estatuto final (previsto para su tercera fase) no será condicionado al final de la violencia (propósito de la primera fase) ni a la congelación de los asentamientos (medida contemplada en su segunda fase). La recuperación de dicha iniciativa ofrecía ventajas tanto para el presidente palestino como para el primer ministro israelí, cuyos índices de popularidad rozan mínimos históricos. Abbas podía venderla como un éxito puesto que, además de “congelar toda actividad colonizadora”, contemplaba la reapertura de las instituciones palestinas en Jerusalén Este e implicaba una generosa ayuda económica internacional -5.000 millones de euros para el periodo 2008-2010-, concretada en la reunión de donantes de París celebrada el 17 de diciembre. Olmert, por su parte, podía poner el acento en el fin del terror y la salvaguardia de la seguridad.

La Declaración de Anápolis deparaba aún más sorpresas. La Hoja de Ruta reemplazaba, de un plumazo, a las numerosas resoluciones internacionales (entre ellas la 242, 338 y 1397 del Consejo de Seguridad) y EEUU desplazaba al Cuarteto como mediador. La Autoridad Palestina daba, así, carta de naturaleza a una de las principales reclamaciones israelíes durante todo el proceso de paz: que el acuerdo definitivo no se basase en la posición fijada en su día por las Naciones Unidas, sino en la repartición de fuerzas existente sobre el terreno, beneficiosa para la potencia ocupante y perjudicial para el pueblo ocupado. El hecho de que en Anápolis no se hiciera referencia alguna a la necesidad de respetar las fronteras de 1967 hace presagiar que, como en el proceso de Oslo en la década de los noventa, las futuras negociaciones serán profundamente asimétricas.

La Administración Bush: el monopolio del proceso de paz

Como algunos de sus predecesores, el presidente George W. Bush ha sucumbido, al final de su mandato, a la tentación de intentar pasar a la historia como el estadista que selló la paz definitiva entre israelíes y palestinos. El actual inquilino de la Casa Blanca no desea ser recordado como el presidente de la guerra de Irak y, en consecuencia, ha dado luz verde a la iniciativa de Condoleezza Rice de engrasar el mecanismo de la política exterior para que, en el plazo de un año, nazca un Estado palestino en aquellos territorios que se han salvado de su intensiva colonización. El ajustado calendario para alcanzar dicho propósito guarda más relación con la voluntad de coronar con un éxito diplomático su segundo mandato que con las necesidades reales de los negociadores, que tendrán que salvar en tan sólo 12 meses los obstáculos que fueron incapaces de superar en 12 años (los que van de la Conferencia de Madrid a la Cumbre de Taba).

En definitiva, Anápolis otorga carta de legalidad a una situación que ya se daba de hecho en el proceso de paz de Oriente Medio desde su arranque. A partir de este momento, las partes reconocen a EEUU, y no a la comunidad internacional, como juez único, lo que definitivamente margina al Cuarteto (incluida la UE). En contraste con la intencionada ambigüedad de algunos de sus pasajes, la Declaración de Anápolis es meridianamente clara al abordar este aspecto: “EEUU vigilará y juzgará el cumplimiento de los compromisos de la Hoja de Ruta por ambas partes. A menos que las partes acuerden algo diferente, la ejecución del futuro tratado de paz estará sujeta a la ejecución de la Hoja de Ruta, según el criterio de EEUU”. Tal aserción representa, en la práctica, el acta de defunción del Cuarteto.

No debe olvidarse que el presidente Bush considera que la causa del conflicto es el terrorismo palestino y no la ocupación israelí. De su discurso inaugural se deduce que, pese a su repentino interés por la diplomacia, continúa contemplando el conflicto como un frente más de la guerra contra el terrorismo yihadista. Según este enfoque maniqueo, el Bien, representado por Washington y sus aliados regionales, combate al Mal, personalizado en los grupos radicales cercanos a Teherán

o al-Qaeda. En su intervención, Bush sentenció: “Los extremistas buscan imponer su sombría visión sobre el pueblo palestino, una visión que se alimenta de la desesperación para sembrar el caos en Tierra Santa. Si esta visión prevalece, el futuro de la región será de infinito terror, interminable guerra e ilimitado sufrimiento. Contra esta sombría visión se levanta el presidente Abbas y su gobierno [...] que comprende que el Estado palestino no nacerá del terror y que el terrorismo es el enemigo en la edificación del Estado”.

La posición norteamericana sobre las cuestiones del estatuto final es suficientemente conocida. La Carta de Garantías que Bush entregó a Sharon el 14 de abril de 2004 resume este posicionamiento. En dicha misiva, la actual Administración norteamericana respalda la anexión de los asentamientos construidos sobre Cisjordania al considerar inviable un retorno a las fronteras de 1967, se manifiesta contraria a la división de Jerusalén e interpreta que el derecho al retorno de los refugiados, de ejercerse, debería limitarse al futuro Estado palestino. Si en el pasado Washington fue incapaz de adoptar una posición neutral entre las partes, no hay razones que inviten a pensar que en el futuro modifique sus postulados distanciándose del maximalismo israelí y acercándose a las tesis palestinas, máxime en plena carrera presidencial, cuando la importancia del *lobby* pro-israelí se multiplica.³ Conviene recordar que, tras entrevistarse con Bush en julio pasado, Olmert anunció el compromiso de la Administración norteamericana de conceder a Israel una ayuda militar de 30.400 millones de dólares en los próximos 10 años.

La escena israelí: la fragilidad del Gobierno de Olmert

En su discurso de Anápolis, Ehud Olmert advirtió que las negociaciones serán “difíciles, complejas y requerirán una buena dosis de paciencia y sofisticación”. Al igual que Abbas en el bando palestino, Olmert –y su partido *Kadima*– necesita imperiosamente recuperar la iniciativa política y recobrar el respaldo perdido en verano de 2006 tras la improvisada guerra contra Hezbolá, cuyas responsabilidades políticas delimitará en los próximos meses la Comisión Winograd.

Así las cosas, la reanudación del proceso de paz es contemplada como una tabla de salvación, toda vez que su plan de convergencia, que preveía una retirada unilateral de ciertas porciones de Cisjordania similar a la desarrollada en Gaza, quedó en entredicho tras la toma de la franja por Hamas. El frecuente lanzamiento de misiles Qassam sobre las localidades israelíes cercanas, en especial Sderot, evidencia que la seguridad no puede salvaguardarse únicamente mediante actos unilaterales, sino que requiere una cierta coordinación con la parte palestina. En cierto sentido, la apertura de las negociaciones sobre el estatuto final implica un reconocimiento implícito de las limitaciones del unilateralismo, que tiene en la construcción del muro de separación su máximo exponente.

El hecho de que más de la mitad de los israelíes, según varias encuestas, respalde la solución de los dos Estados podría ayudarle a superar esta difícil coyuntura. Quizás por esta razón, Olmert ha comenzado a lanzar globos sonda al electorado. En unas recientes declaraciones a la prensa hebrea, manifestó: “Si llega el día en que la solución de los dos Estados fracasa y afrontamos una lucha al estilo surafricano por la igualdad del derecho al voto (también para los palestinos de los territorios), entonces, tan pronto como esto ocurra, el Estado de Israel estará acabado”. De continuar impidiendo la creación de un Estado palestino, señaló el primer ministro, “las organizaciones judías, que son nuestra base de poder en EEUU, serán las primeras en venir contra nosotros, porque dirán que no pueden apoyar un Estado que no apoya la democracia ni concede el mismo derechos al voto a todos sus residentes”.⁴ Pocos días después, con motivo del aniversario del Plan de Partición, Olmert afirmó en la Knesset: “La opción, hace 60 años y hoy en día, es un Estado judío en parte de la Tierra de Israel o un Estado binacional en el conjunto de la Tierra de Israel [...]. Esta es la opción que debemos abordar hoy: la existencia de dos Estados –Israel y

³ John J. Mearsheimer & Stephen M. Walt, *El lobby israelí y la política exterior de Estados Unidos*, Madrid, Taurus, 2007.

⁴ Haaretz, 29/XI/2007.

Palestina– sobre la Tierra de Israel”.⁵

Un obstáculo añadido en el camino de la paz es el escaso margen de maniobra del que dispone Olmert, aquejado de una grave enfermedad y con varios procesos por corrupción en marcha. La actual coalición de gobierno goza del respaldo de 78 de los 120 diputados de la Knesset, aunque 23 escaños corresponden a los ultraortodoxos del *Shas* y los ultranacionalistas de *Yisrael Beiteinu*, que amenazan con abandonar el Gobierno y dejar en minoría al primer ministro en el caso de que se sobrepasen ciertas líneas rojas relativas al futuro de Jerusalén Este y al mantenimiento de los asentamientos.

Incluso dentro de las propias filas del Kadima, Tzipi Livni, titular de Asuntos Exteriores, maniobra para desbancar a Olmert en caso de que la Comisión Winograd le considere responsable del fiasco de Líbano (debe recordarse que tanto el entonces ministro de Defensa, Amir Peretz, como el anterior jefe del Estado Mayor, Dan Halutz, ya han abandonado sus puestos). También Ehud Barak, ministro de Defensa y máximo responsable del Partido Laborista, es reacio a un acuerdo con los palestinos y apuesta, como ya hiciera a finales de los noventa, por reanudar las negociaciones con Siria para tratar de sacar partido al aislamiento regional de Damasco. Al frente de la oposición se encuentra Benjamín Netanyahu, que ha sido capaz de reconstruir el Likud y trata ahora de atraer, con su discurso populista, a los diputados conservadores de *Kadima*. Conocido por su defensa a ultranza del Gran Israel, es el que cuenta, según la mayor parte de las encuestas, con mayores posibilidades para ponerse al frente de un futuro Gobierno en el caso de un adelanto electoral.

La escena palestina: la última carta de Abbas

La división palestina no es menor que la israelí. La fragmentación territorial entre Gaza y Cisjordania, con un *Hamastán* controlado por los islamistas y una *Fatahlandia* bajo mando de la Autoridad Palestina, es una muestra gráfica del abismo que separa a los palestinos. De hecho, la Conferencia de Anápolis fue percibida en clave interna por Mahmud Abbas, ya que ofrecía una oportunidad para que tanto la comunidad internacional como los países árabes reconociesen la legitimidad del Gobierno de emergencia que dirige Salam Fayad que, tras la captura de Gaza por Hamas, reemplazó al encabezado por el islamista Ismael Haniyeh.

La celebración de la Conferencia de Anápolis despertó poco entusiasmo en la sociedad palestina, hastiada de un proceso de paz interminable que más que asentar las bases para un Estado palestino viable ha convertido Cisjordania en un incoherente *puzzle* de territorios divididos por carreteras de circunvalación, asentamientos de colonos y tramos del muro. De hecho, son pocos los que confían que los esfuerzos de Abbas den frutos y muchos quienes cuestionan su capacidad para revertir la posición de debilidad de los palestinos en un proceso de paz cuya asimetría Anápolis parece consagrar.

El mantenimiento, por parte de Israel, de su política de hechos consumados, destinada a alterar al máximo la fisonomía de los Territorios Ocupados antes de que se vea obligada a aceptar la creación de un Estado palestino, no ayuda a mejorar la posición de Abbas (considerado por Olmert como “un socio débil”). A pesar de las repetidas promesas en torno a la congelación de la colonización, la evacuación de los asentamientos ilegales o la relajación de los controles militares, la situación sobre el terreno no deja de deteriorarse para la población palestina, que vive una situación cada vez más pareja al *apartheid* sudafricano. En opinión del analista Khaled Hroub, la creación de un Estado palestino con continuidad territorial es prácticamente inviable, ya que la situación “cada día se corroe un poco más debido a la salvaje política expansionista israelí que pretende crear nuevas realidades sobre el terreno y destruir todos los acuerdos firmados con los palestinos para prolongar indefinidamente la situación actual”.⁶

⁵ *Haaretz*, 4/XII/2007.

⁶ Khaled al-Hroub, “Nasihah Olmert li-l-filistiniyyin”, *Al-Ayyam*, 3/XII/2007.

De no darse una sustancial mejora de sus condiciones de vida, el descontento de la población palestina podría ir en aumento. Como ya ocurriera en Gaza tras la evacuación israelí, esta coyuntura podría ser aprovechada por Hamas para tratar de conquistar el poder en Cisjordania. Para prevenir una evolución tal, la Autoridad Palestina ha desmantelado en las últimas semanas un centenar de organizaciones caritativas islamistas y desarrollado una campaña de detenciones entre sus cuadros. Más que recurrir a las armas, Hamas confía en que la propia inercia de Anápolis enrede a Fatah en una tela de araña que propicie su definitivo colapso.

Debe tenerse en cuenta que también en las filas de Fatah existe descontento por la falta de avances y malestar por algunas de decisiones (entre ellas, la formación de un Gobierno de emergencia copado de independientes y tecnócratas en el que se siente desplazada tanto la vieja como la nueva guardia de Fatah). La mera posibilidad de que el Gobierno de Ehud Olmert recurra, como ya hiciera en su día Isaac Rabin, al “no hay fechas sagradas” con el objeto de ralentizar las negociaciones (ya sea porque la mudable escena israelí así lo aconseje, ya sea con la intención de desgastar a la contraparte para obtener un acuerdo ventajoso) podría agravar los problemas de Abbas. Una situación tal podría ser aprovechada por los elementos radicales (tanto de las *Brigadas Izz al-Din al-Qassam* como de los *Mártires del Aqsa*), que barajan la posibilidad de encender una nueva *Intifada* para recuperar el terreno perdido. Tampoco puede descartarse por completo que, en este callejón sin salida, algunos grupúsculos radicalizados sean seducidos por los cantos de sirena yihadistas. Como advirtiera el analista israelí Danny Rubinstein: “Quienes no quieran a Hamás, amanecerán un día en brazos de al-Qaeda”.⁷

Dada la desigual repartición de fuerzas, muchos interpretan que una reconciliación entre Fatah y Hamas es un requisito imprescindible para el avance de las negociaciones. Un acuerdo definitivo carecerá de legitimidad en el caso de que no cuente con la luz verde de la formación más votada en las pasadas elecciones legislativas. No obstante, todo el proceso de paz está diseñado más para excluir a Hamas que para incorporarlo, ya que sus muestras de pragmatismo parecen despertar en la comunidad internacional más temor incluso que sus atentados suicidas, congelados desde hace tres años. Como señalara un reciente informe del International Crisis Group, “Israel y la comunidad internacional han profundizado la escisión con su insistencia de que la diplomacia israelí-palestina y la reconciliación palestina son absolutamente incompatibles”.⁸

Conclusiones: La Declaración de Anápolis no sólo tiende a reproducir de manera mimética el esquema del Proceso de Oslo, sino que incide en sus más graves errores: marginación de la comunidad internacional, consagración de la asimetría, abandono de las resoluciones de las Naciones Unidas, ausencia de un calendario plausible y, sobre todo, falta de mecanismos externos para asegurar el cumplimiento de los acuerdos, lo que podría provocar que las promesas sobre la creación del Estado palestino se conviertan, una vez más, en papel mojado.

Esta inquietante situación coloca a la Autoridad Palestina, la parte débil de la ecuación, a expensas de Israel, la parte fuerte, que, una vez más, marcará los ritmos y fijará los plazos de la negociación. Con la Declaración de Anápolis, el Cuarteto, que fue concebido como un contrapeso al unilateralismo norteamericano, queda arrinconado en el proceso de paz y la Administración Bush, desprovista de toda atadura, podrá consagrarse a buscar una salida al conflicto palestino-israelí hecha a su medida que, de alcanzarse, le permitiría pasar la página de la posguerra de Irak y recuperar la iniciativa frente a Irán.

Ignacio Álvarez-Ossorio Alvarino
Profesor titular de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad de Alicante

⁷ Danny Rubinstein, “In the name of Islam?”, *Haaretz*, 13/VI/2007.

⁸ International Crisis Group, *The Israeli-Palestinian Conflict: Annapolis and After*, Middle East Briefing, nr 22, Jerusalén/Washington/Bruselas, 20/XI/2007.